Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

22 112 Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 2103 BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 maart 2016

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij drie fiches, die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissievoorstellen (BNC).

Fiche: Mededeling Strategie voor vloeibaar aardgas en gasopslag (Kamerstuk 22 112, nr. 2102)
Fiche: Mededeling EU Strategie betreffende verwarming en koeling
Fiche: Wijziging detacheringsrichtlijn (Kamerstuk 22 112, nr. 2104)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

kst-22112-2103
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

Fiche: Mededeling EU-strategie betreffende verwarming en koeling

1. Algemene gegevens

a) *Titel voorstel*
Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, Het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de regio's inzake een EU-strategie betreffende verwarming en koeling
b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
16 februari 2016
c) *Nr. Commissiedocument*
COM(2016) 51
d) *EUR-Lex*
http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1457954066504&uri=CELEX:52016DC0051
e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Impact-assessment Board*
Niet opgesteld, de mededeling verwarming en koeling bevat geen wetgevend voorstel
f) *Behandelingstraject Raad*
Geen behandeling in de Energieraad voorzien.
g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

De Commissie heeft op 16 februari 2016 haar Energy Union Winter Package gepubliceerd met daarin twee wetgevende voorstellen en twee mededelingen. De appreciaties van de twee wetgevende voorstellen zijn reeds versneld naar de Kamer gestuurd vanwege het behandelvoorbehoud.[1] Met de mededeling «EU-strategie betreffende verwarming en koeling» neemt de Commissie voor het eerst een specifiek initiatief gericht op het gebied van verwarming en koeling, verantwoordelijk voor 50% van het energieverbruik. De Commissie beschouwt dit dan ook als een «key action» van de Energy Union Framework Strategy die moet bijdragen aan energie-onafhankelijkheid en het realiseren van de klimaatdoelen voor 2030 en 2050.
De mededeling bevat geen concrete wetgevende voorstellen.
Het doel van de mededeling is om het gebruik van fossiele energie voor warmte en koude in de gebouwde omgeving en in de industrie terug te dringen.
De mededeling geeft een kader om verwarming en koeling te integreren in het EU energiebeleid, waarbij de nadruk wordt gelegd op de volgende onderwerpen:
a. energiebesparing in de gebouwde omgeving,
b. inzet op een efficiënte en duurzame warmte en koude systeem,
c. stimuleren van energie-efficiëntie in de industrie en het gebruik van restwarmte,
d. optimale integratie van warmte en koude in het elektriciteits-systeem.

De oplossingen, nog uit te werken tot eventuele nieuwe wetgevende voorstellen, zullen moeten worden geïntegreerd in de bestaande wetgeving. De gewenste aanpassingen kunnen gelijk oplopen met de evaluatie en herziening van de richtlijnen, die in 2016 worden uitgevoerd. Dat geldt voor de Energy Efficiency Directive (EED), Energy Performance of Buildings Directie (EPBD) en de Renewable Energy Directive (RED) en de new market Design Initiative.

[1] Kamerstuk 22 112 nrs. 2069 en 2070.

Oplossingen waar de Commissie aan denkt zijn:

- de verwarmings- en koelingssector integreren in de nationale energie- en klimaatplannen van de lidstaten zodat het een integraal onderdeel wordt van de energietransitie,
- nagaan hoe de betrouwbaarheid van energieprestatiecertificaten kan worden verbeterd en hoe de signalen die daarvan uitgaan met betrekking tot hernieuwbare energie kunnen worden versterkt,
- vergroten van het aandeel hernieuwbare energie voor warme en koude door ondersteuning van strategieontwikkeling door lokale overheden,
- het stimuleren van Smart systems: meetsystemen in woningen en smart grids voor balanceren van productie, verbruik en opslag,
- energiebesparing in de industrie door in te zetten op best practices o.a. op het gebied van energie management systemen en het gebruik van restwarmte,
- het stimuleren Innovatie in het kader van Horizon 2020 en het strategisch plan energietechnologie,
- vereenvoudigen van de financiering o.a. door te stimuleren dat lidstaten een «one stop shop» hebben voor low carbon investments.

3. Nederlandse positie ten aanzien van het voorstel

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

In Nederland ligt het aandeel (duurzame) warmte in de warmtevoorziening op ca. 5%. De warmtewet is gericht op de bescherming van de consument.
In de warmtevisie (april 2015) van het kabinet staat dat een trendbreuk in de warmtevoorziening in Nederland noodzakelijk is. De warmtevoorziening moet divers worden, waarbij het aanbod van hernieuwbare warmte moet groeien. De warmtelevering moet bovendien een gelijkwaardige positie gaan innemen naast aardgas en elektriciteit in ons energiesysteem. De concrete doelen van Nederland zijn:

- vermindering van de energievraag, inzetten op energiebesparing;
- betere benutting restwarmte;
- verhoging aanbod hernieuwbare warmte.

Besparing is de eerste stap. Volgens Europese afspraken moeten lidstaten ervoor zorgen dat eind 2020 alle nieuwe gebouwen bijna-energieneutraal zijn. In het Energieakkoord staat dat voor 2030 voor gebouwen wordt gestreefd naar ten minste gemiddeld label A. De resterende energievraag moet zo veel mogelijk worden voorzien door lokale duurzame opwekking van energie. In gebieden met een grote vraag naar en een aanbod van (rest)warmte zal collectieve warmtevoorziening (warmtenetten) naar verwachting een grotere rol gaan spelen, vooral in de gebouwde omgeving en de glastuinbouw. In dunbevolkte gebieden zullen, naast (groen) gas, biomassa of (hybride) warmtepompen in een deel van de energievraag kunnen voorzien. In gebieden met veel goed geïsoleerde nieuwbouw is de warmtevraag voor woningen laag en kunnen warmtepompen in de vraag voorzien.

In het energierapport (januari 2016) wordt onderscheid gemaakt naar lage temperatuurwarmte (< 100°C en hoge temperatuurwarmte > 100°C). In het rapport wordt aangegeven dat het gebruik van aardgas fors moet worden verminderd. Voor de industrie die op dit moment afhankelijk is van hoge temperatuurwarmte zal het nodig zijn om zowel organisatorisch als technologisch tot en met 2030 een forse innovatie-inspanning te leveren, zodat doorbraaktechnologieën tussen 2030 en 2050 uitgerold kunnen worden.

Om ruimte te bieden voor maatwerk in wijken wordt de energietransitie meer dan nu een lokale en een regionale aangelegenheid met een grotere rol voor lokale overheden, gebouwbeheerders, projectontwikkelaars en bewoners. Op 17 maart wordt in het BO Energie gesproken over het Samenwerkingsprogramma Regionale energie strategieën met EZ, BZK, I&M, IPO, UvW en VNG. Hierin neemt de VNG het voortouw om voor elke regio een energiestrategie te ontwikkelen om ervoor te zorgen dat de energievraag uiterlijk in 2050 zo veel mogelijk duurzaam wordt ingevuld. De warmtevraag wordt hier logischerwijs in meegenomen.

Warmte is onderdeel van de energiedialoog die van april tot juli 2016 gaat plaatsvinden.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet steunt de gekozen opzet van de mededeling verwarming en koeling. De analyse van de Commissie komt overeen met de nationale warmtevisie en het energierapport. Terecht signaleert de Commissie dat maatregelen nodig zijn om het gebruik van fossiele energie voor verwarming en koeling terug te dringen. De keuze om de beleidsopgave te integreren in de bestaande regelgeving (de EED, EPBD, RED) wordt ondersteund. Concrete voorstellen zullen in dat kader op een later tijdstip (planning eind 2016) worden beoordeeld.

Voor de ingewikkelde opgave in de gebouwde omgeving acht Nederland het van groot belang dat de herziening van de EPBD en EED voldoende ruimte creëert voor maatwerk binnen de EU lidstaten. Met name in de koopsector is een afgewogen strategie nodig waarin bewustwording en ontzorging van de woningeigenaar centraal staan. Onnodige administratieve en bestuurlijke lasten moeten daarbij vermeden worden.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

De Commissie heeft de strategie gebaseerd op een uitgebreide analyse van de situatie in de verschillende lidstaten en consultaties. In het algemeen tonen lidstaten zich positief over de strategie. Er is met name steun voor het feit dat een totaalbeeld van de warmte- en koudesector is gemaakt, dat inzicht in de bijbehorende acties die nodig zijn om tot decarbonisatie, verduurzaming en innovatie te komen in de gebouwen en de industrie. Wel wijzen meerdere lidstaten op het feit dat de verschillen tussen lidstaten groot zijn en dat er dus voldoende vrijheid moet zijn voor specifiek, nationale maatregelen, zeker wat betreft de gebouwde omgeving (zie ook onder subsidiariteit).

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen op het gebied van regeldruk en administratieve lasten

a) Bevoegdheid

Regelgevende bevoegdheden EU vervolgtraject

De bevoegdheid van de Europese Unie om regelgevend op te treden op het terrein van verwarming en koeling wordt ontleend aan *artikel 194, tweede lid, VWEU.* Het energiebeleid, in het kader van de totstandbrenging en de werking van de interne markt en rekening houdend met de noodzaak om het milieu in stand te houden en te verbeteren, is gericht op:
a) de werking van de energiemarkt te waarborgen;
b) de continuïteit van de energievoorziening in de Unie te waarborgen,

c) energie-efficiëntie, energiebesparing en de ontwikkeling van nieuwe en duurzame energie te stimuleren; en
d) de interconnectie van energienetwerken te bevorderen.

Daarnaast vormt *artikel 192, tweede lid, onderdeel c, VWEU* een bevoegdheidsgrondslag voor het deel van de maatregelen, die bijdragen aan de verwezenlijking van milieudoelstellingen (zoals opgesomd in artikel 191 VWEU) maar ook van aanzienlijke invloed zijn op:
- de keuze van een lidstaat tussen verschillende energiebronnen, en
- de algemene structuur van energievoorziening van de lidstaat.

Aard van de bevoegdheden

De bevoegdheden van de Europese Unie op het gebied van energie en milieu zijn ingevolge artikel 4, tweede lid, onderdelen e en i, VWEU gedeelde bevoegdheden.

Het kabinet zich kan vinden in de gekozen rechtsgrondslagen.

b) Subsidiariteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding m.b.t. de subsidiariteit van deze strategie. De strategie richt zich op de verduurzaming van warmte en koude binnen het energiesysteem. Nederland is voorstander van Europees bronbeleid (zoals energieprestatienormen voor voertuigen, apparaten en gebouwen), omdat dat bijdraagt aan een gelijk speelveld in Europa voor bedrijven en het bijdraagt aan het kosten-efficiënt halen van klimaat en energiedoelen. Wel wil het kabinet wijzen op het feit dat het gaat om een gedeelde bevoegdheid en dat de verschillen tussen lidstaten groot zijn, waardoor uitwerking van de doelstellingen op bepaalde terreinen beter op nationaal niveau kunnen worden bereikt. Optreden van de EU is daarom alleen daar gewenst, waar optreden door de EU een toegevoegde waarde heeft.

c) Proportionaliteit

Het kabinet heeft een positieve grondhouding m.b.t. de proportionaliteit van deze strategie, met een kanttekening voor wat betreft de gebouwde omgeving. Bij de uitwerking van de strategie en de daarbij horende herziening van de richtlijnen zal kritisch worden gekeken naar de proportionaliteit van deze voorstellen. Volgens het kabinet dienen de Europese maatregelen voldoende ruimte te bieden om een beleid te voeren dat is toegesneden op de nationale omstandigheden. Dat moet ervoor zorgen dat er op een effectieve wijze energie kan worden bespaard

d) Financiële gevolgen

De mededeling verwarming en koeling bevat geen concrete voorstellen. Eventuele budgettaire gevolgen voor rijksoverheid worden ingepast op de begroting van het beleidsverantwoordelijke departement, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk en administratieve lasten

Deze mededeling verwarming en koeling bevat geen concrete voorstellen. Concrete voorstellen zullen, zoals eerder opgemerkt, in het vervolgtraject een plek krijgen in de bestaande wetgeving, zoals de herzieningen van de Energie Efficiency Directive de Energy Performance of Buildings Directive, en de Renewable Energie Directive en de New Market Design.

Om deze reden is het op dit moment niet mogelijk om de gevolgen van deze strategie voor de regeldruk en administratieve lasten te beoordelen. In het vervolgtraject wordt ernaar gestreefd deze zo laag mogelijk te houden.